

“Prosseguir na Missão”: Nove Temas de Planejamento para as Operações de Estabilidade e Reconstrução

Tenente-Coronel (Res) David P. Cavaleri, Exército dos EUA

O objetivo de guerra é obter as melhores condições para a paz... Se nos concentrarmos exclusivamente na vitória, sem pensar nas conseqüências pós-combate..., é quase certo que a paz será ruim, contendo os germes de mais uma guerra.

— B.H. Liddell Hart.¹

QUANDO o Presidente dos EUA, George W. Bush, declarou o fim da Fase III (Operações Decisivas) da Operação *Iraqi Freedom* em 1º de maio de 2003, pôde-se quase ouvir um sussurro global de alívio de um mundo que presumiu, de forma ingênua, que o “trabalho difícil” havia terminado.² Contudo, as pessoas em condições de observar o complexo ambiente operacional entenderam que o trabalho difícil estava longe de terminar.

A Operação *Iraqi Freedom* iniciou há mais de dois anos e, durante esse tempo, o Exército tem executado operações de combate decisivas, bem como operações de estabilidade e reconstrução. A *Joint Publication (JP) 3-0, Doctrine for Joint Operations* (Publicação Combinada 3-0, Doutrina para as Operações Combinadas), explica a razão pela qual os EUA executaram a Operação *Iraqi Freedom*: “Quando outros instrumentos do poder nacional (diplomático, econômico e informativo) são incapazes ou inapropriados para alcançar os objetivos nacionais ou proteger seus interesses, a liderança nacional dos EUA pode conduzir prolongadas operações de combate em grande escala... Em tais situações, a meta é vencer o mais rapidamente e com o menor número de baixas possível, cumprindo assim os objetivos nacionais e cessando as hostilidades em condições favoráveis aos EUA e seus parceiros multinacionais.”³

Se “vencer” somente significa a derrota das capacidades de combate convencional do inimigo, pode-se dizer que a coalizão “venceu rapidamente”. No entanto, a *Joint Publication 3-0* reconhece a complexidade para alcançar o resultado previsto de uma campanha: “As operações militares bem-sucedidas talvez não possam, por si mesmas, alcançar o fim estratégico desejado. As atividades militares, em todo âmbito das operações militares, precisam ser integradas e sincronizadas com outros instrumentos do poder nacional e concentradas nas metas gerais da nação.”⁴ Em outras palavras, além do combate decisivo, o Exército participa das operações de estabilidade e reconstrução quando ambas são essenciais para alcançar os objetivos estratégicos.

Na sua palestra em 1º de maio de 2003, o Presidente Bush mencionou a transição das operações de combate decisivo para as operações militares de não-guerra no teatro de operações do Comando Central. A *Joint Publication 3-0* descreve esta transição como um componente da jornada para o resultado da campanha final: “Pode ser um estado terminal preliminar — descrito por uma variedade de condições militares — quando a força militar já não é mais o meio principal para alcançar o objetivo estratégico. Também, pode haver um estado terminal mais amplo que tipicamente envolva o retorno a um estado de paz e estabilidade e possa incluir uma variedade de condições diplomáticas, econômicas, informativas e militares.”⁵

Os Temas do Planejamento de Transição

Estudando a doutrina de operações de estabilidade, a análise da ocupação americana do Japão entre 1945 e 1952 e as anotações do estrategista militar Max G.

Manwaring entre outros, pude identificar nove temas específicos de planejamento aplicáveis às operações de estabilidade e reconstrução conduzidas como parte da Guerra Global Contra o Terrorismo:

- legitimidade,
- segurança,
- compromisso,
- entendimento situacional,
- infra-estrutura,
- status econômico,
- esforço de planejamento e a
- mídia.

A discussão a seguir baseia-se em um estudo sobre a ocupação do Japão para demonstrar a aplicabilidade de cada tema em relação aos esforços de planejamento pós-combate.

A legitimidade. O sociólogo Max Weber definiu a legitimidade como uma condição “que resulta da obediência

A segurança transcende à típica definição militar centralizada na proteção da força; no contexto de operações de estabilidade e reconstrução, os comandantes e planejadores militares de cada agência participante deverão reconhecer sua responsabilidade para uma comunidade muito maior.

voluntária a um líder, a uma tradição ou a um código legal”.⁶ Para fins deste ensaio, a legitimidade se aplica à forma de governo e ao mandato para a força de ocupação/estabilização, tanto quanto para as forças de segurança da nação anfitriã. Os cientistas políticos e peritos em relações exteriores, Manwaring e Edwin G. Corr, consideraram este tema um dos três que “contribui mais diretamente para a lealdade da população e a realização de uma paz sustentável”.⁷ O autor militar Thomas Adams afirmou que a legitimidade autoriza e limita simultaneamente o direito do governo de coagir seus cidadãos e resulta posteriormente num ambiente de fé e confiança.⁸

A aplicação eficaz da legitimidade era essencial para êxito dos EUA durante a ocupação do Japão. No nível internacional, o Acordo de Potsdam representou um mandato internacional para o Comando Supremo das Forças Aliadas, enquanto a criação da Comissão do Extremo Oriente (*Far Eastern Command — FEC*) e o Conselho Aliado para o Japão (*Allied Council for Japan — ACJ*) serviram como fontes adicionais de legitimidade internacional. No nível estratégico, a combinação de instrumentos de rendição e diretrizes do Departamento de Estado legitimou não apenas a autoridade do Comando Supremo das Forças Aliadas, mas também a legitimidade

pessoal do General Douglas A. MacArthur por ambos o Presidente Harry S. Truman e o Chefe do Estado-Maior George C. Marshall. O Imperador Hirohito, mesmo depois da sua desmistificação como parte do programa de democratização do Comando Supremo das Forças Aliadas, permaneceu como o soberano legítimo do Japão nos corações dos japoneses. Seu apoio, imediato e irrestrito, da política do Comando Supremo das Forças Aliadas endossou a legitimidade da ocupação o que, por sua vez, facilitou a subsequente transferência de legitimidade do Comando Supremo das Forças Aliadas para o Governo do Japão, por meio da constituição pós-guerra.

Nosso interesse neste tema abrange as aplicações práticas para as culturas não-ocidentais enfrentadas na Guerra Global Contra o Terrorismo. Se cada forma de governo precisa de legitimidade para sobreviver, como é que se pode estabelecer a percepção de legitimidade? Qual é o fundamento para se reivindicar a legitimidade? Como se pode mantê-la? E como transferi-la com êxito, especialmente se a transferência resultar em um governo não-democrático? Essas são as perguntas que os planejadores e comandantes deverão perguntar-se antes de começar uma operação de estabilidade e ao avaliar as linhas-de-ação intencionadas para apoiar a criação de um governo legítimo.

A segurança. A desmilitarização e a desmobilização eliminaram a possibilidade de as forças armadas japonesas revivificadas colocarem em risco a ocupação pacífica e o programa de reconstrução pós-guerra. A desmilitarização e a desmobilização satisfizeram às condições específicas de rendição do Acordo de Potsdam e influenciaram na segurança e economia doméstica. No entanto, o custo de aquiescência era alto. MacArthur fez seu plano inicial de ocupação baseado na hipótese de que, após a capitulação e a invasão, os japoneses reagiriam fortemente contra a ocupação de seu território. Ele previu a necessidade de aproximadamente 685.000 soldados.

Considerando que o ambiente doméstico era relativamente favorável, mesmo assim atento à necessidade de compensar pela eliminação da capacidade de autodefesa japonesa resultante do bem-sucedido programa de desmobilização, o Comando Supremo das Forças Aliadas subsequente revisou e reduziu o número para 315.000 soldados dos EUA e 45.000 do Reino Unido.⁹ Antes do fim de 1945, os EUA tinham desdobrado 354.675 soldados no Japão para fazerem parte das forças de segurança e membros das equipes de observação militares locais.¹⁰ Esse número representou um compromisso substancial de poder de combate para estabelecer e manter um ambiente seguro num país cujo território corresponde a aproximadamente 3/4 do Iraque e a 2/3 do Afeganistão — um fato até mais significativo considerando que os japoneses não se opunham violentamente à ocupação.

Em 1950, o Governo do Japão, com o endosso do

Comando Supremo das Forças Aliadas, formou uma Reserva de Polícia Nacional paramilitar de 75.000 homens para responder aos distúrbios domésticos de grande escala — isso em um país cuja sociedade se sentia orgulhosa da sua herança de harmonia e interação educada. Estabelecer e manter a segurança e, quando apropriado, transferir a responsabilidade era vital para a democratização da ocupação e dos programas econômicos.

A segurança transcende à típica definição militar centralizada na proteção da força; no contexto de operações de estabilidade e reconstrução, os comandantes e planejadores militares de cada agência participante deverão reconhecer sua responsabilidade para uma comunidade muito maior. De acordo com a Lei de Guerra Terrestre dos EUA (*U.S. Law of Land Warfare*) e a Lei de Guerra (*Law of War*) codificadas nas normas e leis convencionais de tratados internacionais, as forças de ocupação bem como todos os outros elementos com uma razão legítima para residir ou fazer negócios na área de operações deverão prover um ambiente seguro para a população da nação anfitriã.¹¹ Isso parece elementar, mas os efeitos de segurança da segunda e terceira ordem, ou sua ausência, não devem ser esquecidos. Se a população local tem medo de sair às ruas para fazer negócios, trabalhar ou votar, a legitimidade do governo e das organizações de segurança pública é duvidosa. Se a comunidade internacional não deseja investir recursos num ambiente que considera inseguro, as operações de estabilidade arriscam exceder sua capacidade de apoiar o crescimento da infra-estrutura econômica.

Compromisso. Excetuando-se as tropas fornecidas pelo Reino Unido e a participação mínima da Comissão do Extremo Oriente e do Conselho Aliado para o Japão, o nível de compromisso internacional à operação de estabilidade no Japão pós-Segunda Guerra Mundial foi relativamente insignificante. O compromisso feito pelos EUA durante 7 anos, alguns bilhões de dólares, mais de 350.000 soldados e uma grande quantidade de energia intelectual resultou num lucro enorme — um aliado no Oceano Pacífico que até hoje lhe outorga o direito de ter bases, funciona como um dos maiores poderes internacionais de comércio e serve como um exemplo dos princípios de democracia ocidental que podem ser adaptados a uma sociedade não-ocidental.

Vários métodos foram combinados para demonstrar o nível de compromisso dos EUA no empreendimento: a presença das tropas americanas visivelmente reforçou a mensagem; a provisão de MacArthur para a assistência humanitária demonstrou claramente um nível de compromisso e comprometimento totalmente inesperado, mas aceito com gratidão; e a inclinação do Comando Supremo das Forças Aliadas para ocupar o Japão por meio de uma estrutura administrativa de governo japonês evidenciou um compromisso verdadeiro aos princípios de governo

democrático que as forças de ocupação trabalharam para implantar.

Uma medida adicional, embora um pouco imperceptível, foi a decisão de designar MacArthur como o Comandante Supremo das Forças Aliadas. À primeira vista, isso fez sentido: MacArthur tinha comandado as operações aliadas no Pacífico e era capaz de exercer uma autoridade semelhante no Japão. Contudo, num nível mais profundo, a seleção de MacArthur demonstrou bastante entendimento situacional e forneceu evidência inegável do nível do compromisso americano nessa operação de estabilidade. Os japoneses sabiam que os EUA dedicaram à operação um dos seus comandantes militares de maior prestígio — um homem cujos talentos podiam ter sido aplicados em qualquer lugar após a guerra.

O embaixador William Walker, com uma experiência adquirida em vários postos diplomáticos, enfatizou fir-

Manwaring e Kimbra Fishel acreditam que a unidade de esforço e a legitimidade são os dois temas mais importantes para explicar os pontos fracos e fortes da manutenção tradicional da paz. O conceito de unidade de esforço incita o leitor a perguntar: A comunidade internacional apóia a fase decisiva das operações de campanha?

memente: “Se não podemos continuar o percurso, não devemos começar. E ‘o mesmo percurso’ provavelmente incluirá compromisso e atenção muito além de tratar com a ameaça imediata e o reconhecimento que os assuntos são mais complexos, difíceis para resolver e mais dependentes de recursos previamente imaginados.”¹² Os comandantes e planejadores militares e civis das futuras operações de estabilidade poderiam usar este exemplo de ocupação quando estimassem os recursos principais — especialmente o tempo — necessários para demonstrar a determinação e o compromisso para uma transição onde o esforço será contínuo e o posicionamento da população poderá ser duvidoso, se não hostil.

Entendimento situacional. A ocupação americana do Japão causou grande controvérsia, sendo um choque de culturas em todos os aspectos. Contudo, a transição entre as operações de combate e de estabilidade foi muito mais eficaz porque MacArthur e os planejadores do Comando Supremo das Forças Aliadas demonstraram que aprovavam o ambiente confrontado.

O excepcional entendimento situacional de MacArthur sobre o ambiente asiático, em geral, e a situação no Japão pós-guerra foi baseado firmemente nas suas

primeiras experiências militares. Em outubro de 1904, ele acompanhou seu pai, General Arthur MacArthur, numa viagem de 9 meses para reconhecer o Extremo Oriente e observar a Guerra Russo-Japonesa. Durante essa viagem, ele começou a apreciar “a ousadia e a coragem do soldado (japonês) e a parcimônia, a cortesia e a amizade do cidadão comum...”¹³ Embora fosse apenas um tenente na época, ele reconheceu o papel essencial que o Imperador desempenhava na sociedade japonesa, especialmente com respeito às forças armadas: Sua (do soldado japonês) fê e reverência quase fanáticas ao Imperador me impressionaram permanentemente.¹⁴

Quarenta anos depois, o desafio de MacArthur seria desmistificar o Imperador Hirohito sem destruir um componente crítico do sistema social japonês. Os historiadores Ray Moore e Donald Robinson frisaram que, “A filosofia pública do Japão tinha que mudar. Tinha que ser transformada para incorporar a ligação emocional do povo ao Imperador, mas explícita e decisivamente rejeitar claramente a idéia que ele era o governo soberano.”¹⁵ A decisão de MacArthur de trabalhar por meio do Imperador para conseguir a democratização baseada, em parte, no seu entendimento da influência desse homem, resultou em grande triunfo e impressionou o Governo Japonês pós-guerra.¹⁶

MacArthur percebeu também que suas responsabilidades como Comandante Supremo das Forças Aliadas durante a Fase IV eram fundamentalmente diferentes daquelas que exerceu quando foi comandante no Teatro do Pacífico durante a Fase III. Nas operações decisivas ele se concentrou em forçar a capitulação japonesa, mas durante as operações de estabilidade e reconstrução ele decidiu que seu conhecimento militar profissional “já não era um fator importante”. Seu entendimento situacional o ajudou a perceber que ele tinha que ser, segundo suas próprias palavras, “um economista, cientista político, engenheiro, executivo de produção, professor e até um tipo de teólogo. Ele tinha que reconstruir uma nação que foi basicamente destruída pela guerra”.¹⁷

A necessidade de um entendimento situacional era essencial para os soldados da ocupação americana e suas interações com a população civil. A maioria dos cidadãos japoneses, dos oficiais mais antigos do Comando Supremo das Forças Aliadas até os funcionários mais antigos do Governo Japonês, nunca viram MacArthur, porém interagem diariamente com as tropas de ocupação. Praticamente da noite para o dia, centenas de milhares de militares americanos mudaram a mentalidade de uma invasão para uma operação de estabilidade. As tropas americanas influenciaram todos os aspectos da cultura japonesa a que foram expostas, mas ainda assim, poucos distúrbios foram relatados.¹⁸ A cortesia, o profissionalismo, a dignidade e a disciplina dos soldados americanos merecem muito do crédito para o êxito da ocupação no

nível local. Também, devemos dar crédito aos esforços do Comando Supremo das Forças Aliadas no adestramento dos soldados da ocupação, no incentivo do conhecimento cultural e sua interação entre equipes militares no campo e nas agências administrativas japonesas. A ocupação americana do Japão mostra que um entendimento situacional inteligente e adaptável em todos os níveis de uma operação de estabilidade é um multiplicador de combate indispensável na luta para uma paz sustentável.

O manual de campanha dos EUA, *FM 3-0, Operations*, define entendimento situacional como “o produto resultante da análise e da capacidade de discernimento do quadro geral operacional para determinar as relações entre os fatores da decisão (missão, inimigo, terreno, meios e tempo disponível)”. Contudo, esses fatores não explicam inteiramente a complexidade e o significado do entendimento situacional no contexto das operações de estabilidade e reconstrução.¹⁹ Manwaring e Corr advertem que devemos redefinir o significado de “inimigo,” “poder” e “vitória” ao falar das operações de estabilidade.²⁰ Eles afirmam que uma vez anunciada a transição, o inimigo já não é mais uma entidade palpável, transformando-se na noção muito mais complexa de “violência” e suas causas.

O poder de pré-transição é o poder de combate executado pelo comandante da força combinada. Contudo, durante as operações de estabilidade e reconstrução, esse poder é uma atividade — combinada e de múltiplos níveis — política, psicológica, moral, informativa, econômica, social, militar, policial e civil que pode ser executada...²¹ Para desenvolver o entendimento situacional, os comandantes e planejadores deverão ser, cada dia, mais proficientes ao combinar o conhecimento cultural, a análise dos fatores da decisão e a preparação de inteligência do campo de batalha. Sem isso, eles correm o risco de tomar decisões baseadas em informações inexatas ou inaplicáveis.

Unidade de esforço. Era essencial um esforço unificado dos aliados para o êxito da Fase III no Teatro do Pacífico, mas no que diz respeito ao planejamento e execução da Fase IV, a contribuição da comunidade internacional perdeu sua importância. De um modo geral, os EUA perceberam que estavam planejando e executando as operações de estabilidade e reconstrução no Japão sem auxílio de outra nação.

Contudo, a unidade de esforço unilateral dos EUA foi fundamental na transição para as operações de estabilidade. A unidade de esforço começou nos níveis mais altos do Governo dos EUA e se estendeu às equipes desdobradas pelo Japão. MacArthur, seu estado-maior e o plano de ocupação final (a Operação *Blacklist*) aproveitaram os esforços de planejamento detalhados e profissionais da Comissão de Coordenação dos Departamentos de Estado, Guerra e Marinha (*State-War-Navy Coordina-*



Departamento de Defesa

General Douglas MacArthur assina o rendimento japonês a bordo do USS Missouri em 2 de setembro de 1945.

ting Committee — SWNCC) antes da rendição do Japão. MacArthur contava com o apoio dos poderes executivo e do legislativo dos EUA durante a ocupação. Seu estado-maior entendeu suas metas para o resultado final e objetivos interinos para a desmilitarização e democratização do Japão, e foi capaz de distribuir as instruções ao Governo do Japão para orientar os programas de reforma.

A unidade de esforço estabelece a idéia que nenhuma operação de estabilidade pode ser bem-sucedida a não ser que se beneficie do compromisso e apoio a longo prazo em todos os níveis. Isso não é um conceito novo para os comandantes militares que executam operações decisivas. Todavia, a complexidade absoluta do ambiente e as metas competitivas para os resultados finais visualizadas por várias agências externas, fazem que isso seja um componente crítico para o planejamento das operações de estabilidade.

Manwaring e Kimbra Fishel acreditam que a unidade de esforço e a legitimidade são os dois temas mais importantes para explicar os pontos fracos e fortes da manutenção tradicional da paz.²² O conceito de unidade de esforço incita o leitor a perguntar: A comunidade internacional apóia a fase decisiva das operações de campanha? Ela prestará também apoio adequado às fases das operações de transição e de estabilidade? Todos os elementos da organização estão unificados nos seus esforços para

executar as tarefas de transição? Os objetivos interinos e as metas para o resultado final do comandante da força combinada são bem-compreendidos por toda a força para que o esforço seja realmente unificado? Os comandantes e planejadores deverão trabalhar para incentivar todos os recursos possíveis, incluindo, além das forças militares disponíveis, as organizações não-governamentais e as voluntários.

A infra-estrutura. Em 1945, os principais componentes da infra-estrutura do Japão estavam em péssimas condições de conservação. A produção industrial e o transporte tinham sido danificados, inutilizados ou destruídos. As Forças Armadas, a mídia, os principais grupos de consultoria política e o sistema de educação pública haviam sido corrompidos pelos movimentos militaristas e ultranacionalistas. O papel da religião na sociedade japonesa era praticamente irrelevante.

Utilizando o Governo do Japão, MacArthur e seu estado-maior iniciaram o “saneamento” econômico, político e militar para reformar e rejuvenescer esses elementos essenciais da infra-estrutura. A população japonesa recebeu assistência humanitária imediata, incluindo alimentos, até que fossem restauradas as infra-estruturas de transporte e produção de gêneros alimentícios. A reforma política concentrava-se no planejamento de uma infra-estrutura governamental que aquiescesse ao man-



Departamento de Defesa

Viaturas M3A1, em uma barca japonesa como parte de uma transferência de equipamento entre as Forças Armadas dos EUA e a Força de Autodefesa do Japão, 1955.

dato do Acordo de Potsdam e preparasse o alicerce para o desenvolvimento, a longo prazo, baseado nos princípios democráticos. A reforma de todos os programas educacionais realizados sob a orientação de MacArthur apoiava os esforços de democratização em um nível nacional.

Imediatamente após a sua rendição, o Japão consistia em um conjunto de componentes da infra-estrutura interdependentes, mas desarticulados. O Comando Supremo das Forças Aliadas e a Operação *Blacklist* aplicaram soluções adaptáveis baseadas no entendimento situacional. O resultado é considerado pela maioria como um sucesso indiscutível.

Os comandantes e planejadores de hoje devem levar em consideração os atributos singulares dos elementos interdependentes da infra-estrutura ao planejarem e executarem as operações decisivas de combate e a transição para as operações de estabilidade. As decisões operacionais não devem ser tomadas durante a Fase III de uma campanha sem primeiro considerar como afetarão os esforços da Fase IV.

A população nativa tem o direito de esperar que a transição para a Fase IV traga o retorno aos níveis de serviço pré-combate e traga também o potencial para um aperfeiçoamento continuado ao longo do tempo.

Os comandantes devem estar preparados para tratar dos assuntos de infra-estrutura e os subprodutos da mídia e do público que, sem dúvida alguma, ocorrem posteriormente. Um dos fatores mais importantes para uma transição bem-sucedida entre as operações decisivas e as de estabilidade é o planejamento detalhado, inovador e realista, antecedendo as operações de combate. Também é fundamental o planejamento e a execução continuados e adaptáveis durante as operações de estabilidade, visando apoiar os esforços do governo para reconstruir e melhorar, o mais cedo possível, os serviços essenciais da infra-estrutura.

As condições econômicas. Um componente essencial do plano de restabelecimento econômico do Comando Supremo das Forças Aliadas foi o saneamento da maioria dos conglomerados de produção e finanças japoneses. A ação decisiva de MacArthur e seu estado-maior foi a remoção dos líderes-chave que, devido às suas tendências ultranacionalistas, podiam interferir nos programas de reconstrução pós-guerra.

MacArthur também recusou apoiar ostensivamente o programa de rejuvenescimento econômico do Governo Japonês. Numa análise superficial, essa decisão pode parecer contraditória. Todavia as condições ambientais



John W. Bennett, Rare Books & Manuscripts Library, Ohio State University

Uma das muitas oficinas mecânicas no Japão de pós-guerra dedicadas à reparação e reconstrução de vários tipos de veículos.

sem precedentes da ocupação sustentavam essa linha-de-ação. O presidente Truman e o Congresso dos EUA estavam conscientes dos evidentes riscos políticos relacionados aos custos para sustentar dois esforços de ocupação em lados opostos do globo.

Durante a guerra, a base industrial japonesa tinha sido severamente danificada, mas não destruída. Embora o saneamento de Zaibatsu tivesse reduzido significativamente o número de líderes de comércio, finanças e indústria, ainda restou um número suficiente de homens experientes para formar uma fundação, na qual o Governo do Japão pudesse construir uma nova infra-estrutura.

Investir grandes quantidades de recursos na economia japonesa poderia ter sido mais eficiente a curto prazo, mas uma política desse tipo teria alienado o apoio doméstico dos EUA, denegrindo a ética de trabalho japonesa e solapado os esforços legítimos do Governo Japonês de reconstruir sua infra-estrutura econômica. O legado do Japão de possuir uma vitalidade econômica, sofisticada burocracia governamental e sistemas financeiros bem-desenvolvidos não desapareceram durante a Segunda Guerra Mundial. Com sagacidade, MacArthur limitou

os programas de reforma aos níveis mínimos necessários para eliminar os elementos contrários às reformas econômicas.²³

Os comandantes e planejadores devem levar em consideração muitos fatores quando determinam a linha-de-ação mais apropriada para a reconstrução e estabilidade econômica. As imediatas necessidades humanitárias, as exigências críticas para a reparação da infra-estrutura e as exigências de emprego competirão com as políticas de crescimento econômico a longo prazo. Cada operação de estabilidade apresentará um grupo diferente de condicionantes. A indústria petrolífera do Iraque é um bom exemplo. Durante muitos anos, o país postergou as iniciativas de modernização e em muitos lugares até ignoraram os procedimentos básicos de segurança. No futuro, as refinarias terão que interpor suas operações por grandes períodos de tempo para que os trabalhadores possam fazer os reparos necessários. Isso resultará numa perda da renda petrolífera. Nesse caso, a indústria de petróleo do Iraque encontrar-se-á entre a espada e a parede.

O Iraque pode escolher entre melhorar sua infra-

estrutura e temporariamente perder a renda, ou manter o nível de rendimento e arriscar a segurança. De qualquer forma, é um dilema difícil. Manwaring e Fishel sugerem que os comandantes e planejadores considerem as tarefas básicas que aguardam as forças de estabilidade e os governos legítimos subseqüentes: auxiliar na reparação da infra-estrutura de serviços básicos; gerar empregos; prestar assistência técnica e financeira para melhorar e aumentar a economia interna; e impor reformas, estratégias e relações para o crescimento e justiça econômicos.²⁴ Dependendo do estado da economia antes do conflito e o objetivo das operações de combate, essas tarefas podem exigir esforços significativos.

Esforço de planejamento. Um estudo da ocupação americana do Japão demonstra claramente um esforço bem planejado e pensado. O cientista político, Robert Ward, estava convencido que a ocupação “talvez fosse a mais bem planejada e volumosa operação de mudança política executada por elementos externos da história mundial”.²⁵ Obviamente, muitos dos primeiros êxitos devem ser atribuídos ao trabalho de infra-estrutura, realizado pela Comissão de Coordenação dos Departamentos de Estado, Guerra e Marinha e posteriormente assumido pelo estado-maior de MacArthur.

Mesmo assim, as reminiscências do embaixador William J. Sebald sobre as capacidades de planejamento do Comando Supremo das Forças Aliadas não são positivas. Ele constata que os oficiais dos escalões superiores do Comando Supremo das Forças Aliadas se encontravam “completamente divididos a respeito de como abordar as difíceis questões políticas.” Tinham diferenças básicas como qual seria a severidade com que deviam punir os criminosos de guerra japoneses e a rapidez e o âmbito das reformas políticas e econômicas.²⁶ O embaixador Sebald era da opinião que o quartel-general do Comando Supremo das Forças Aliadas não solicitara adequadamente as opiniões dos japoneses quando estabelecia as políticas iniciais da ocupação. Além do mais, as instruções do Comando Supremo das Forças Aliadas frequentemente incluíam diretrizes “visivelmente voltadas para a psicologia americana em vez da japonesa.”²⁷

As duas perspectivas representam facetas diferentes da questão de planejamento — por um lado, o desejo de desenvolver um plano de estabilidade detalhado antes de começar as operações da Fase IV; por outro, o reconhecimento de que cada ambiente é singular e que a metodologia ocidental para a desmilitarização, democratização e o rejuvenescimento econômico talvez não seja sempre a solução mais eficaz. Portanto, a chave para alcançar o êxito imediato e a longo prazo durante as operações de estabilidade é uma equipe de comando e estado-maior dotada de um plano inicial sólido, uma visão clara dos resultados finais, o entendimento situacional e a preparação para adaptar o plano para acomodar

as capacidades e condições ambientais mutantes.

A mídia. Durante a Segunda Guerra Mundial, a mídia japonesa filtrou a verdade sobre as operações militares japonesas, e foi censurada pelo Comando Supremo das Forças Aliadas nas primeiras etapas da ocupação. Ao longo do tempo, MacArthur percebeu uma mudança positiva na cobertura pela mídia japonesa após a chegada da assistência humanitária.²⁸ Finalmente, a mídia japonesa demonstrou um crescente interesse nas iniciativas de reforma política, começando com a cobertura que dedicou ao esforço para desenvolver uma constituição.

Nos períodos que seguiram à Guerra do Vietnã, à Operação *Desert Storm* e à Operação *Iraqi Freedom*, a influência prevalente da mídia pôde ser verificada como uma ocorrência relativamente moderna. Contudo, a ocupação do Japão evidencia o contrário, embora se possa dizer que o Comando Supremo das Forças Aliadas manipulou a mídia japonesa para apoiar a democratização. Por exemplo, a observadora, Marlene Mayo, disse: “Mediante uma série de normas, tanto a censura civil como a difusão de propaganda durante a ocupação do Japão foram bem-sucedidas com respeito à meta de reorientação total...” Contudo, ela questionou a hipocrisia aparente de um poder democrático que censurava a mídia, enquanto tentava promover princípios democráticos.²⁹

Os comandantes e planejadores devem reconhecer que a mídia tem meios para apoiar as operações da Fase IV e transmitir mensagens positivas das operações de estabilidade para uma audiência global. Ao mesmo tempo, devem reconhecer que as condições ambientais que levaram à Fase IV talvez não tivessem conduzido à uma extensa crença popular na mídia, ou, como no caso do Japão, a mídia tivesse sido pouco mais do que um meio de propaganda do governo em vez de um foro para o debate democrático e a troca de idéias.

Questões para o Futuro

Imagino que uma grande parte dos comandantes e planejadores preferiam concentrar sua atenção na Fase III do que em qualquer outra fase. Mas na realidade, as operações da Fase III não completam a principal meta política de uma paz sustentável: apenas estabelecem as condições para as atividades da Fase IV. Conseqüentemente, pode-se justificar que a Fase IV merece uma análise e um planejamento tão detalhados como qualquer outra fase de uma campanha combinada.

Surgem duas perguntas: Esses nove temas do planejamento de transição podem cumprir as exigências do ambiente operacional contemporâneo? E, será possível comprovar sua aplicabilidade para as operações de estabilidade do futuro como eram durante a ocupação do Japão? Minha opinião é que sim, mas somente se os comandantes e planejadores estiverem dispostos a considerar as seguintes idéias.



John W. Bennett, Rare Books & Manuscripts Library, Ohio State University

Uma das áreas comerciais mais velhas do distrito de Shibuya. Embora a área não tivesse sido destruída pelos bombardeios, ficou bastante danificada durante a guerra.

Primeiro, alguns destes temas sempre serão mais importantes do que outros conforme irão afetar os objetivos finais. A legitimidade, a segurança e o entendimento situacional são temas tão essenciais para o êxito a longo prazo de qualquer operação de estabilidade que um esforço inadequado em qualquer uma dessas três áreas resultará em desafios relevantes. Fracassar em todos esses três temas praticamente significará o malogro de toda a operação de estabilidade. Os seis temas de planejamento restantes merecem consideração por seus próprios méritos, mas a realidade é que a legitimidade, a segurança e o entendimento situacional representam “os três temas principais”. Cada uma das decisões operacionais, cada recurso prometido, cada negociação realizada e cada política implementada só devem ser feitos após considerar o efeito daquela ação na legitimidade, na segurança e no entendimento situacional a longo prazo.

Segundo, nunca haverá duas operações de estabilidade iguais. O ambiente operacional contemporâneo descreve um mundo mutante, que abarca o presente enquanto olha para o futuro e evoca a noção de um inimigo (que no caso das operações de estabilidade, se transforma na violência e em todas as suas causas principais) que está constantemente aprendendo, adaptando-se, mudando e violando as regras de comportamento civilizado. Há muito tempo desaparecem os dias relativamente tranquilos quando uma doutrina padronizada, uma sólida preparação da inteligência do

campo de batalha e um cronômetro eram ferramentas suficientes para análises. Os comandantes e planejadores deverão aplicar esses temas de planejamento de forma dinâmica para a guerra da informação, da inteligência e do entendimento situacional, especialmente quando relacionadas às operações de estabilidade.

Terceiro, os comandantes e planejadores também deverão reconhecer que todos os nove temas de planejamento são inter-relacionados. A ocupação americana do Japão forneceu vários exemplos de como uma decisão tomada para um tema de planejamento pode afetar os demais. Por exemplo, a habilidade de MacArthur em aplicar o entendimento situacional à condição de pós-guerra do Imperador afetou o ambiente de segurança e a percepção pública da legitimidade do Governo Japonês. A Operação *Iraqui Freedom* fornece também vários exemplos. A decisão da Autoridade Provisional da Coalizão para desmobilizar as Forças Armadas e as forças de segurança iraquianas continua afetar a situação de segurança e a recuperação econômica da região. Em outro exemplo, a intervenção do Grande Ayatollah Ali al Sistani junto ao clérigo xiita Muqtada al-Sadr, para terminar a batalha de Najaf entre os EUA e as forças paramilitares, representa a interdependência complexa do entendimento situacional, da segurança e da legitimidade.

A qualquer momento, o ambiente operacional pode priorizar um desses nove temas de planejamento. Para

reagir às condições mutantes, os comandantes e planejadores devem manter-se flexíveis na aplicação dos nove temas de planejamento da transição enquanto conduzem uma campanha integral das operações de estabilidade.

Finalmente, os comandantes devem recordar sempre

o valor inestimável do compromisso e da dedicação a longo prazo. Dificilmente as decisões, ações ou políticas receberão o apoio e o reconhecimento imediatos da população ou da mídia. O êxito das operações de estabilidade é medido em gerações e não em meses. **MR**

Referências

1. HART, B.H. Liddell. *Strategy* (Londres: Farber and Farber, Ltd., 1985), p. 353.
2. A Casa Branca, "President Bush Announces Major Combat Operations in Iraq Have Ended" (comentários pelo presidente dos EUA no porta-aviões *USS Abraham Lincoln* perto da costa de San Diego, Califórnia, 1º de maio de 2003), disponível em: www.whitehouse.gov/news/releases/2003/05/iraq/20030501-15.html. Acesso em: 23 de maio de 2005. Bush declarou: "As principais operações de combate no Iraque findaram. Na batalha do Iraque, os EUA e seus aliados venceram. E agora, nossa coalizão está engajada em operações para assegurar e reconstruir esse país."
3. Publicação Combinada (*Joint Publication—JP*) 3-0, *Doctrine for Joint Operations* (Washington, DC: U.S. Government Printing Office [GPO], 10 de setembro de 2001), I-2.
4. *Ibid.*, p. I-4.
5. *Ibid.*, p. III-2.
6. WEBER, Max. *Law in Economy and Society* (Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press, 1954), p. 31, citado em ADAMS, Thomas K. "The Establishment of Order and the Rule of Law: Legitimacy in the Traditions of Non-Traditional Operations (NTOs)," em MANWARING, Max G. e JOES, Anthony J. *Beyond Declaring Victory and Coming Home: The Challenges of Peace and Stability Operations* (Westport, Connecticut: Praeger, 2000), p. 42.
7. CORR, Edwin G. e MANWARING. "Some Final Thoughts," em Manwaring e Joes, pp. 250-51. Corr e Manwaring identificaram os outros dois elementos como "estabelecer a segurança" e "regenerar e reforçar a prosperidade econômica."
8. ADAMS, p. 42.
9. COHEN, Theodore. "Remaking Japan: The American Occupation and New Deal," citado em DOBBINS, James. *America's Role in Nationbuilding from Germany to Iraq* (Santa Monica, Califórnia: RAND, 2003), p. 30. A análise original refletiu uma necessidade de desdobrar 315.000 tropas norte-americanas, 135.000 tropas britânicas, 60.000 tropas nacionalistas chinesas e 175.000 tropas soviéticas.
10. Departamento de Guerra dos EUA, Gabinete do General Diretor, Machine Records Branch, *Strength of the Army* (Washington, DC: 1º de dezembro de 1945), citado em DOBBINS, p. 34.
11. Manual de Campanha (*Field Manual — FM*) 27-10, *Law of Land Warfare, Change 1* (Washington, DC: GPO, julho de 1976), capítulo 6, parágrafo 363. Esta anotação destaca: "A obrigação de restaurar e manter a ordem pública: A autoridade do poder legítimo de fato passou às mãos do ocupante, que utilizará todos os meios ao seu alcance para restaurar e assegurar, tanto quanto possível, a ordem pública e a segurança ao mesmo tempo em que respeita absolutamente as leis em vigor no país."
12. MANWARING e JOES, prólogo, xi. O Embaixador William Walker foi Subsecretário de Estado durante a Operação Just Cause (Panamá), 1989; Embaixador ao norte de El Salvador, 1990-1992; Chefe da Missão da ONU na Eslovênia Oriental (Croácia), 1997-1998; e Chefe da Missão de Verificação Kosovo, 1998-1999.
13. General MACARTHUR, Douglas A.; *Reminiscences* (Nova York: De Capo Press, 1964), p. 30.
14. *Ibid.*
15. MOORE, Ray A. e ROBINSON, Donald L., *Partners for Democracy: Crafting the New Japanese State under MacArthur* (Nova York: Oxford University Press, 2002), p. 329.
16. YOSHIDA, Shigeru, *The Yoshida Memoirs: the Story of Japan in Crisis* (Boston, Massachusetts: Houghton Mifflin, 1962), p. 51. Yoshida, o segundo Primeiro-Ministro do Japão do período pós-guerra, falou, referindo-se ao nível de entendimento situacional do General MacArthur e seus efeitos com os programas de ocupação: "O fato é que o respeito e o entendimento que o General MacArthur demonstrou ao Trono, e sua decisão de desculpar o Imperador de todas e quaisquer acusações de crimes de guerra resultou na redução dos temores do povo japonês à ocupação e

facilitou a reconciliação. Na verdade, estou convencido que foi a atitude do General MacArthur em relação ao Trono, mais do que qualquer outros fatores, que produziu o êxito da ocupação.

17. MACARTHUR, pp. 281-83.

18. SEBALD, William J. With *MacArthur in Japan: A Personal History of the Occupation* (Nova York: W.W. Norton, 1965), pp. 57-58. Sebald caracterizou assim a relação entre as tropas norte-americanas e os japoneses: "O comportamento geral das tropas de ocupação norte-americanas, especialmente os combatentes que entraram primeiro no Japão, foi muito impressionante. Coletivamente, foram muito eficazes como embaixadores da boa vontade. O país ficou surpreendido e satisfeito pela maneira natural com a qual as primeiras tropas de ocupação se comportavam e falavam; seu comportamento atencioso com as mulheres e idosos japoneses e mediante o indiscutível prazer que tinham quando entregavam presentes às crianças. Esses homens conquistaram o povo do Japão e representaram muito bem o povo dos EUA."

19. Manual de Campanha (*Field Manual — FM*) 3-0, *Operations* (Washington, DC: GPO, junho de 2001), pp. 11-15. Os Fatores da Decisão são: a missão, o inimigo, o terreno e tempo, a hora e o número de tropas disponíveis, assim como os civis presentes no campo de batalha.

20. MANWARING e CORR.; "Defense and Offense in Peace and Stability Operations," em Manwaring e Joes, p. 27.

21. *Ibid.*

22. MANWARING e FISHEL, Kimbra L.; "Lessons That Should Have Been Learned: Toward a Theory of Engagement for 'The Savage Wars of Peace,'" em Manwaring e Joes, p. 199.

23. Panfleto do Departamento do Exército (Pamphlet 550-30, *Japan — A Country Study* (Washington, DC: GPO, 1992), p. 115.

24. MANWARING e FISHEL em Manwaring e Joes, pp. 33-34.

25. Publicação do Departamento do Exército panfleto (Pamphlet) 550-30, 306. Pode-se considerar a eliminação do Santo Império Romano por Napoleão em 1806 e a subsequente reorganização de Alemanha de 300 estados diferentes para 36, uma indicação dos esforços exitosos de planejamento, como também foi o esforço subsequente guiado pelo Chanceler Otto von Bismarck que reduziu o número de estados a três.

26. SEBALD, pp. 43-44.

27. *Ibid.*, 44.

28. General MACARTHUR, p. 285. MacArthur observou que o bloqueio naval e aéreo dos aliados foi muito eficaz, causando uma grande escassez de víveres japoneses. A doutrina de ocupação japonesa exigia que os conquistadores fornecessem alimentos às tropas japonesas, por conseguinte a população civil esperava receber um tratamento igual. Por Isso, a decisão de MacArthur de proporcionar alimentos de emergência e proibir as tropas norte-americanas de consumi-los deve haver emitido uma mensagem forte sobre a cultura norte-americana, a democracia e o compromisso dos EUA para o êxito da ocupação. Segundo o General MacArthur: "Logo que foi confirmado que todos os recursos de víveres japoneses já tinham esgotado, dei uma ordem proibindo que as forças de ocupação ingerissem esses alimentos que pertenciam à população local e solicitei a Washington que imediatamente enviasse abastecimentos humanitários. O efeito foi instantâneo. As autoridades japonesas mudaram sua atitude de cortêsias políticas para uma de confiança total. A imprensa, que no princípio duvidava da sinceridade dos EUA, começou a expressar seus elogios de uma forma unânime."

29. MAYO, Marlene; "Civil Censorship and Media Control in Early Occupied Japan," em *Americans as Proconsuls: United States Military Governments in Germany and Japan, 1944-1952*, editor Robert Wolfe (Carbondale, Illinois: Southern University Press, 1984), pp. 319-20.

O Tenente-Coronel David P. Cavaleri, da reserva do Exército Americano, é um analista militar do Northrop-Grumman Mission Systems. Possui os títulos de Bacharel pela Eastern Nazarene College e o de Mestre pela University of Missouri. Exerceu várias funções de comando e estado-maior no território continental dos EUA, Coréia do Sul e Europa.